

Brasília, 15 de julho de 2016.

## **NOTA TÉCNICA Nº 25/2016**

Análise do Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde - UBS.

---

**ÁREA:** Saúde

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. SUS. 2. UBS. 3. Construção. 4. Sismob. 5. Ampliação. 6. Reforma.

---

### **1. O PROGRAMA**

O programa intitulado como Requalifica UBS é uma das estratégias do Ministério da Saúde para estruturar e fortalecer a Atenção Básica. Instituído em 2011, o programa tem como objetivo criar incentivo financeiro para a reforma, ampliação e construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS), conforme projetos padronizados pré-estabelecidos pelo Ministério da Saúde (MS), provendo condições adequadas para o trabalho em saúde, promovendo melhoria do acesso e da qualidade da atenção básica. Envolve ainda ações que estimulam à informatização dos serviços e a qualificação da atenção à saúde desenvolvida pelos profissionais da equipe.

Antes desse programa, em 2009, já existia o Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde, criado através da Portaria nº 2.226. O plano objetivava criar mecanismos que pudessem financiar a construção de UBS, provendo infraestrutura adequada e estimulando a implantação de novas equipes de ESF.

Neste sentido para pleitear a habilitação ao financiamento, o Município interessado, além de atender os critérios estabelecidos em portaria, devem cadastrar sua proposta no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e registrar o andamento das obras, em um sistema criado pelo Ministério da Saúde, o SISMOB (Sistema de Monitoramento de Obras) é uma ferramenta que ajuda o gestor a ter maior controle sobre o curso das obras e, com os registros em dia, garante a continuidade dos repasses realizados pelo Ministério da Saúde.

### **2. SISTEMA DE MONITORAMENTO DE OBRAS – SISMOB**

O Sistema de Monitoramento de Obras - SISMOB foi criado com o intuito de monitorar todas as obras de engenharia e infra- estrutura de Unidades Básicas de Saúde, Unidades de

Pronto Atendimento e Academias da Saúde financiadas com recurso Federal, tornando-se uma ferramenta para o gerenciamento de todas as fases da obra.

O Sistema possibilita comparativos do planejado e do executado de cada obra, assim como suas fases e etapas, podendo o gestor comparar o cronograma pré- definido da obra, realizado por profissional especializado, com o andamento real, oferecendo uma visão financeira e executiva de toda a obra. Todo o histórico da obra juntamente com as imagens fotográficas podem ser visualizados na série histórica que fica disponível no sistema.

O SISMOB permite ainda que o gestor seja sinalizado através de alertas quando alguma etapa da obra estiver em caminho crítico ou em atraso, facilitando assim a alimentação do sistema e melhorando a qualidade da informação, ou seja, o sistema funciona para monitorar a execução das obras nos Municípios, e é através dele que o MS confirma a aplicação dos recursos e o desenvolvimento da obra, na falta de informações ou descumprimento dos prazos, o gestor poderá receber auditorias e sofrer penalidades.

### **3. MÉTODOS**

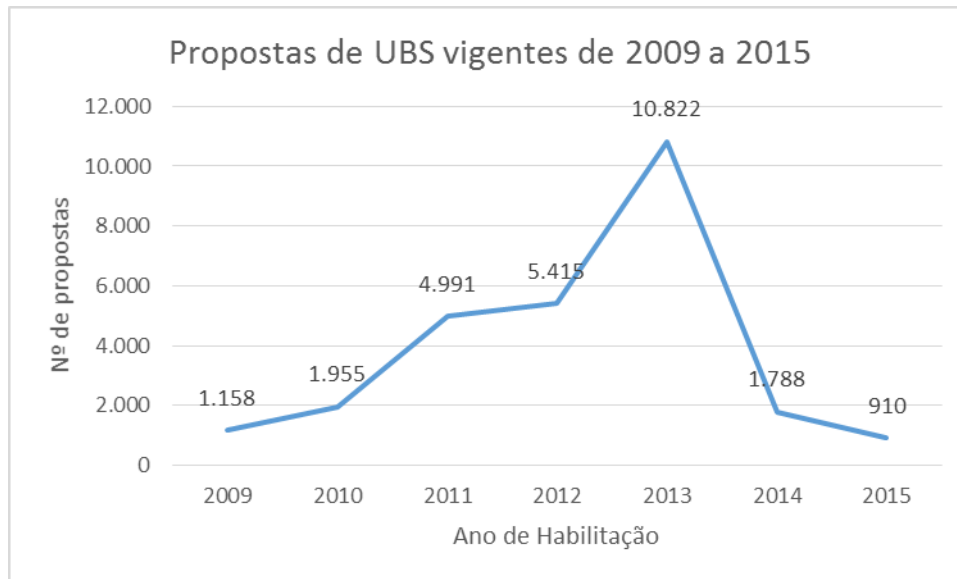
Desde o início do programa o MS tem feito adequações aos critérios e obrigadoriedades, publicando documentos, manuais e instrutivos, na tentativa de auxiliar os gestores no preenchimento do sistema e cumprimento dos prazos. Neste último, a falta de prorrogar o prazo da obra causa paralização e abrem processos e auditorias demoradas. Neste sentido, a CNM levantou através do SISMOB o quantitativo de UBS cadastradas no sistema, esta análise permitiu identificar a funcionalidade do programa, na verdade, um panorama do que parou de ser construído.

### **4. EVOLUÇÃO DO PROGRAMA**

Por meio de emenda parlamentar ou pelo programa de aceleração de crescimento (PAC) o gestor municipal pode demandar obras de UBS para construção, ampliação ou reforma.

A ideia de fortalecer a atenção básica, bastou para a liberação de milhões de reais e inúmeras unidades, entretanto, muitos obstáculos surgiram no desenrolar do programa e hoje pode-se encontrar obras iniciadas em 2009 que não foram finalizadas.

**Gráfico 1:** UBS vigentes de 2009 a 2015.



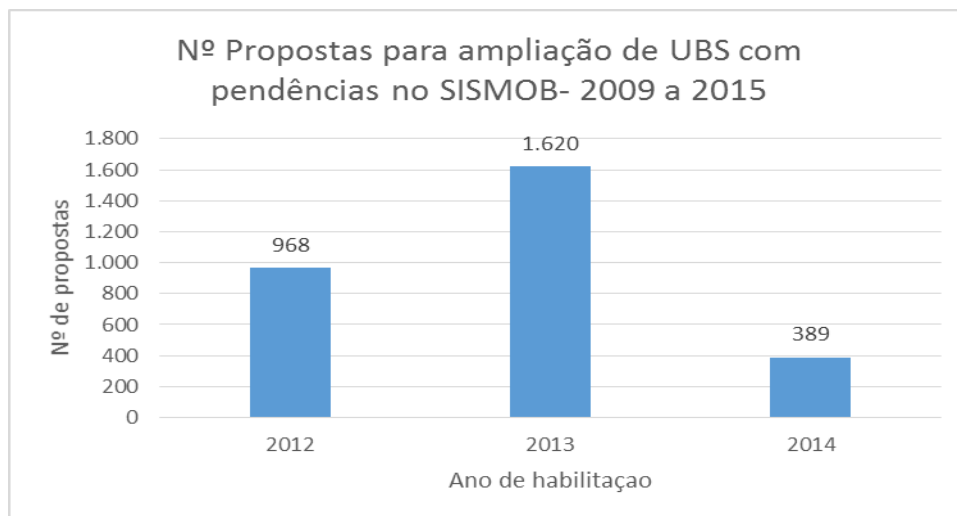
Fonte: Sismob/2016.

Desde 2009 até 2015 o programa chegou a um total de 27.039 obras vigentes, tendo seu ápice em 2013, com a liberação de recursos para 10.822 UBS, dessas 5.397 foram destinados à construção, 2.656 para ampliação e 2.769 para reformas. Entretanto a queda dos investimentos são alarmantes e chegam a diminuir 84% no ano de 2014. Destaca-se as dificuldades operacionais e financeiras para conclusão e funcionamento dessas obras, que se tornaram um desafio para os gestores que se comprometeram, cumprindo os prazos e concluindo as obras, que por sua vez, só foi possível com as contrapartidas municipais.

Para aqueles Municípios que ainda encontram-se com obras em andamento, a CNM levantou esse quantitativo através do SISMOB e identificou desde 2009 até o ano de 2015, que o sistema apresenta um número importante de obras com pendências. Foram encontradas 11.253 propostas de obras que não foram iniciadas ou não foram concluídas, ou seja, estão completamente paradas, lembrando que este quantitativo refere-se somente a obras com pendências e necessitam fazer ajustes no sistema.

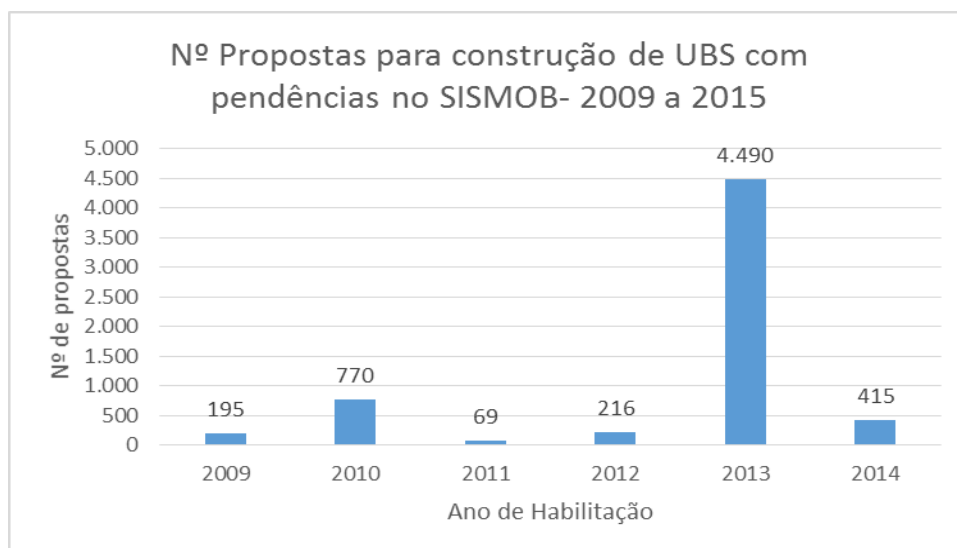
Nos gráficos abaixo, é possível verificar qual o tipo de obra, o ano de habilitação das UBS e quantidade de propostas com pendências.

**Gráfico 2:** Propostas de ampliação pendentes de 2009 a 2015.



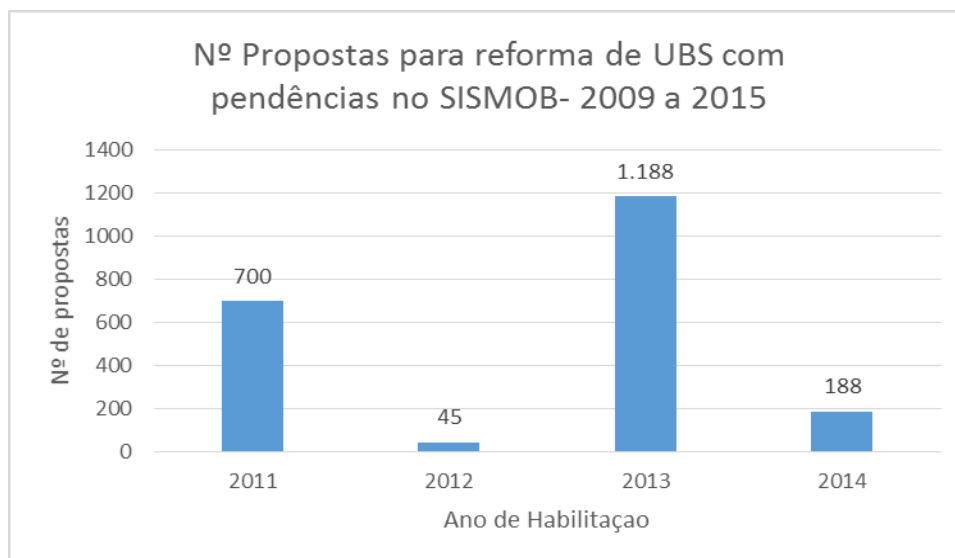
Fonte: Sismob/2016.

**Gráfico 3:** Propostas de construção pendentes de 2009 a 2015.



Fonte: Sismob/2016.

**Gráfico 4:** Propostas de reforma pendentes de 2009 a 2015.



Fonte: Sismob/2016.

Conforme Portaria nº340/2013 os entes federativos que forem contemplados com financiamento para construção de UBS ficam sujeitos ao cumprimento do prazo de 18 (dezoito) meses, a contar da data do pagamento da primeira parcela do incentivo financeiro para emissão do Atestado de Conclusão de Edificação da Unidade e sua inserção no SISMOB. Entretanto os prazos não tem sido cumpridos, e os gestores precisam justificar a necessidade de prorrogar o tempo para conclusão da obra no SISMOB, fato é, que das 10.822 obras vigentes de 2013, 7.292 foram notificadas para justificar a prorrogação do prazo, ou seja, 68% das obras não foram iniciadas ou encontram-se paralisadas.

## 5. CONCLUSÃO

Muitos são os fatores que influenciam a demora para conclusão de uma obra, entre eles: problemas financeiros, atrasos nas licitações, empreiteiras que abandonam as obras, processos judiciais, recursos insuficientes, falta de mão de obra especializada, custos altos e diferenciados dependendo das regiões do país e atrasos dos repasses pelo governo federal. Além da burocratização no processo de monitoramento, que necessita de profissionais capacitados para alimentação do sistema.

Na hipótese de descumprimento dos prazos estabelecidos o ente federativo beneficiário estará sujeito: à devolução imediata dos recursos financeiros repassados, acrescidos da correção

monetária e ao regramento disposto na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e no Decreto nº 7.827, de 16 de outubro de 2012, em relação aos recursos financeiros que foram repassados pelo Fundo Nacional de Saúde para o respectivo fundo de saúde e executados parcial ou totalmente em objeto diverso ao originalmente pactuado.

A CNM alerta sempre os gestores da necessidade de avaliar o custo x benefício antes da adesão para construção, ampliação ou reformas de obras “financiadas” pelo governo federal, uma vez que os valores repassados aos Municípios são infinitamente menores do que os custos reais das obras, e a contrapartida municipal tem sido superior às condições e realidade dos prefeitos, toda essa situação tem causado desconforto no gestor que inicia a obra, mas não tem possibilidade de finalizá-la, além de gerar expectativa na população que sempre espera por melhorias no sistema de saúde público.

---

Área Técnica da Saúde  
[saude@cnm.org.br](mailto:saude@cnm.org.br)  
(61) 2101-6005